

## ANÁLISE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO ESTADO DO MARANHÃO: POTENCIALIDADES E ENTRAVES NA GESTÃO DE PÓLO TURÍSTICO EM MUNICÍPIO ESTRATÉGICO

**Autoria:** Saulo Ribeiro dos Santos, Maria Gracinda Carvalho Teixeira

### Resumo

Neste trabalho analisa-se o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão (Plano Maior) como instrumento de planejamento da política do turismo focalizando-se o Macroprograma de Desenvolvimento e seus efeitos no município de Cururupu. As diretrizes do macroprograma definem os pólos de atração turística do estado, visando o desenvolvimento local e regional. Cururupu é considerado no Plano Maior como município estratégico por estar dentro de uma expressiva Área de Proteção Ambiental, o Pólo Floresta dos Guarás. Portanto será investigada a viabilidade do Plano Maior como um instrumento capaz de promover o turismo no âmbito local e regional. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza exploratório-descritiva. Utilizou-se pesquisa bibliográfica, documental e abordagem empírica esta última por meio de observação participante e entrevistas. Os resultados da pesquisa apontam para determinados fatores responsáveis pelos avanços e recuos na condução do Plano Maior e evidenciam os elementos críticos em relação aos mecanismos e princípios que regem a condução de planos de turismo de âmbito estadual para promoverem turismo na esfera municipal localizado em áreas protegidas.

### 1. Introdução

O turismo é um dos segmentos da economia que mais cresce, destacando-se como uma atividade de grande potencial de expansão em escala mundial, interferindo não só nos setores diretamente relacionados a ele como também em outros setores produtivos. A expansão do turismo acelera-se da década de 80, com a liberação das economias nacionais, provocando uma “explosão” do setor. No Brasil, nesse período, o turismo é contemplado na Constituição que passa a atribuir responsabilidades específicas ao mesmo, nas diferentes esferas governamentais: federal, estadual e municipal (BARBOSA & ZAMOT, 2004).

O Brasil ao aliar-se ao processo de globalização do turismo, adota as normas da Organização Mundial de Turismo (OMT), cuja lógica está calcada no processo de sensibilização, conscientização, interiorização e sustentabilidade do turismo, visando promover o planejamento regional integrado envolvendo os autóctones no processo (CUNHA & CUNHA, 2005).

Organização Mundial do Turismo define o turismo sustentável como:

[...] aquele que atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras ao mesmo tempo em que protege e amplia as oportunidades para o futuro. É visto como um condutor ao gerenciamento de todos os recursos, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e estéticas possam ser satisfeitas sem desprezar a manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida (2003, p. 24).

O Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi instituído na década de 90 atribuindo um papel estratégico ao setor de turismo nos Planos de Desenvolvimento Local, recebendo especial atenção da OMT, com estudos e sugestões de modelos de planejamento (OMT, 2004). No entanto, apesar do surgimento de novas dinâmicas institucionais, relevantes para a definição de políticas para o desenvolvimento do turismo nas escalas nacional, regional e municipal, pouco se avançou nas análises dos Planos, dos modelos adotados e dos seus resultados para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a integração dos Pólos Turísticos aos outros setores econômicos do país (CUNHA & CUNHA, 2005).

Uma das críticas que se faz à adoção do modelo preconizado pela OMT é que as suas diretrizes que se tornaram normativas no caso brasileiro apresentaram:

[...] logo de início, uma falha estratégica na sua implantação. O modelo presumia o conhecimento prévio, por cada país, de seu espaço turístico nacional ou de sua imediata identificação o que levaria o programa do RINTUR – Relatório do Inventário Turístico Nacional a ser a primeira providência tomada. Como isso não foi feito, queimou-se essa primeira etapa, e muitos municípios apresentaram-se como vocacionados para o turismo [...] Como lançar então, um programa como esse em todo o território nacional sem atentar para as características particulares e vocacionais do turismo? Tais características, obviamente, deveriam ser, em primeiro lugar, inventariadas e analisadas para uma posterior identificação e localização de regiões turísticas segundo a moderna metodologia de agrupamento de atrativos, infra-estrutura, equipamentos e parâmetros mercadológicos que tipificam o estudo das zonas turísticas” (BENI, 2006, p.26-27).

Portanto, as mudanças nas políticas públicas ocorridas a partir desse período, particularmente as incrementadas pela descentralização do planejamento, tem afetado o setor do Turismo, mobilizando os diversos segmentos da sociedade como governos, iniciativa privada, grupos de interesse, academia, entre outros (BENI, 2006).

Dessa forma, argumenta-se que as potencialidades e entraves do Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Estado do Maranhão (Plano Maior) não pode ser compreendido de forma isolada. Torna-se necessário que se conheçam as dinâmicas institucionais ocorridas no momento da concepção do Plano Maior que provocaram mudanças nas políticas e no planejamento do turismo no país. Seus desdobramentos que serão vistos em tópicos subseqüentes deste estudo, acabaram influenciando as razões para os desvios, recuos e avanços nos rumos do turismo a que se propusera no Macroprograma de Desenvolvimento que define os pólos de atração turística do estado do Maranhão, visando o desenvolvimento local e regional.

Os resultados da pesquisa apontam para determinados fatores responsáveis pelos avanços e recuos na condução do Plano Maior e evidenciam os elementos críticos em relação aos mecanismos e princípios que regem a condução de planos de turismo de âmbito estadual para promoverem turismo na esfera municipal localizado em áreas protegidas.

O trabalho estrutura-se em cinco seções. A primeira introduz a temática e as dinâmicas institucionais ocorridas no momento da concepção do Plano Maior. Na segunda parte apresenta-se a metodologia adotada na pesquisa. A terceira seção trata do referencial teórico apresentando-se inicialmente uma discussão sobre turismo, planejamento e desenvolvimento sustentável procurando-se fazer as conexões necessárias ao trinômio. Nesta parte apresenta-se ainda uma retrospectiva histórica dos marcos regulatórios e institucionais que influenciaram no direcionamento da política nacional e regional para o turismo no Brasil, e seus desdobramentos, analisando-se em seguida a viabilidade de um sistema de turismo integrado. Na quarta parte do trabalho, apresentam-se o Plano Maior com as características da sua região de abrangência, a configuração dos agentes e gestores envolvidos no Macroprograma de Desenvolvimento e os mecanismos de controle ambiental de áreas protegidas, situados no contexto do Plano. Reserva-se a seção conclusiva para a contribuição da análise para novas estratégias no entendimento e gestão de pólos de desenvolvimento.

## **2. Aspectos metodológicos da pesquisa**

A pesquisa realizada é qualitativa de natureza exploratório-descritiva. Trata-se de resultados parciais de uma pesquisa em andamento. Utilizou-se pesquisa bibliográfica, documental e abordagem empírica. A vertente documental do trabalho teve peso expressivo através do acesso ao Plano Maior, principal fonte secundária. Dados provenientes do Governo do Maranhão, Prefeitura do Município de Cururupu e Secretarias Estadual e Municipal de Turismo foram examinados, e interpretados através de análise de conteúdo. A vertente

empírica deste trabalho foi possível, através de pesquisa de campo realizada principalmente no Município de Cururupu, “portão de entrada” do Pólo Turístico Floresta dos Guarás, deslocando-se o “campo” para a capital do Estado, São Luis, quando os objetivos foram abordar gestores responsáveis pelo Plano. Duas viagens foram feitas à região no período de 2004 a 2006. Tal procedimento possibilitou evidenciar os resultados das ações, metas e objetivos do Plano Maior confrontando com aquilo que foi idealizado para promover o turismo sustentável. As entrevistas foram realizadas com roteiro semi-estruturado, assim como algumas abordagens em profundidade que tornaram possível validar a análise crítica do Plano Maior e propor sugestões quanto aos novos direcionamentos do mesmo.

Ressalta-se a importância do viés descritivo da pesquisa que segundo Fernandes e Gomes (2005), trata-se de:

[...] uma modalidade de pesquisa cujo objetivo principal é descrever, analisar ou verificar as relações entre fatos e fenômenos (variáveis), ou seja, tomar conhecimento do que, com quem, como e qual a intensidade do fenômeno em estudo. A pesquisa descritiva pode também ser utilizada para avaliação de programas; sendo que tais estudos podem ou não trabalhar com a formulação de hipóteses e muitas vezes podem servir de base para estudos de relações causais (p. 37).

Segundo Gil (1989), a maior utilidade do estudo de caso é verificada nas pesquisas exploratórias e a suas principais vantagens são: a simplicidade dos procedimentos, o estímulo às novas descobertas e a ênfase na totalidade, onde o pesquisador está voltado para a multiplicidade de dimensões de um problema, focalizando-o como um todo.

Vergara (2006, 49), aponta outros aspectos da pesquisa empírica que se encaixa neste estudo quando diz: “o estudo de caso é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, órgão público, comunidade ou mesmo país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado em campo”.

Foram selecionados determinados atores considerados de importante atuação no setor do turismo na região e contemplados no Plano Maior e aqueles que embora não contemplados diretamente no fluxo do processo de planejamento, estão mais próximos às ações resultantes do próprio planejamento, sem os quais não há possibilidade de turismo integrado. No elenco de atores, destacam-se representantes dos seguintes órgãos: Prefeitura do Município de Cururupu, Superintendência de Turismo, Secretaria Municipal de Turismo de Cururupu, empresários no ramo de serviços como agências de viagens, restaurantes e hotéis. Foram abordados representantes da Associação de Pescadores, órgãos de turismo parceiros do Plano Maior, ONGs e outros agentes da comunidade local que a própria pesquisa foi desvendando.

### 3. Referencial Teórico

#### 3.1. Turismo, planejamento e desenvolvimento sustentável: um trinômio necessário

O turismo constitui-se uma oportunidade para o desenvolvimento sustentável à medida que potencializa as chamadas vocações regionais, promove a utilização de recursos naturais e culturais, dinamiza e integra setores da economia local e regional. Adicionalmente, os agentes empresariais promotores do turismo precisam estar articulados ao poder público, para que este se torne atraente não só pela qualidade da infra-estrutura que será oferecida, como pela capacitação das pessoas que operam nesse setor.

Ferreira e Pompéia enfatizam que “a maioria dos pequenos e médios municípios ainda não possuem tradição de buscar alternativa de desenvolvimento que respeite suas características especiais, vantagens comparativas e melhoria da qualidade de vida” (2005, p.22). Esses e outros aspectos são vistos como lacunas a serem preenchidas na implantação do turismo entendendo-se que as estratégias de desenvolvimento do turismo devam levar em

consideração características endógenas e especificidade que nem sempre são possíveis de serem reproduzidas em outras localidades.

Por este estudo tratar-se de municipalidade em área rural, por ser área protegida, por não estar ainda tão amplamente integrada na economia global, a autora Oliveira (2005) nos alerta para as dificuldades de se identificar no planejamento, em que medida a geração de emprego e renda, impostos e divisas beneficiam a população local. É difícil identificar a participação desta na renovação do território e no novo fôlego adquirido pela economia mediante o desenvolvimento turístico. Localidades como o Pólo Turístico Floresta dos Guarás, por possuir peculiaridades naturais especialmente atraentes ao turismo, são ainda mais sensíveis aos impactos negativos da atividade.

Representando uma visão mais sensível do turismo Ruschmann, (1997, p. 9) introduz o conceito de turismo contemporâneo da seguinte forma: “o turismo contemporâneo é a busca do verde e a fuga dos tumultos dos grandes conglomerados urbanos pelas pessoas que tentam recuperar o equilíbrio psicofísico em contato com os ambientes naturais durante seu tempo de lazer”. Este conceito, segundo a autora, está relacionado à preocupação do indivíduo com o seu bem-estar, pela maior aproximação com a natureza, pois as metrópoles estão cada vez mais carentes de ambiente natural, das chamadas áreas verdes restringindo-se o lazer às atividades urbanas. Conseqüentemente, a busca pela tranquilidade e pelo verde vem promovendo cada vez mais o turismo ecológico ou ecoturismo em áreas que favorecem o convívio com a natureza.

Explica ainda Ruschmann (1997) que o contato com a natureza, constitui uma das maiores motivações das viagens. O viajante que procura a natureza espera encontrar um ambiente que corresponda às suas expectativas e por isso o ambiente natural vem ganhando uma grande importância na gestão do turismo de qualidade.

As ações futuras projetadas no planejamento do turismo sustentável devem incorporar a preocupação com a capacidade de sustentação dos lugares turísticos devido aos impactos ambientais e as formas de aproveitamento dos territórios onde ocorrerá o turismo (DIAS, 2003). É o caso do Município de Bonito em Mato Grosso do Sul onde a atividade turística ficou conhecida pela qualidade em preservação ambiental. A população de Bonito participa do Conselho Municipal de Turismo que agrega os vários segmentos da sociedade mobilizados pela atividade turística na região (SAVILOLO, 2006). O turismo em Fernando de Noronha em Pernambuco, também possui características que vêm surpreendendo positivamente as expectativas de um público exigente do ponto de vista ambiental, tanto no Brasil como no exterior.

Contrastando com essa situação, tem-se o turismo no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, que vem recebendo um intenso fluxo de visitantes, mobilizados por um forte esquema de marketing, cujos efeitos já sinalizam alerta do ponto de vista ambiental e social. Tanto a gestão pública quanto a privada, na referida região, vem sendo questionada por ser pouco rigorosa no trato das leis ambientais o que acaba criando problemas sociais, o que foi confirmado durante viagem de campo à região.

Com base em exemplos ilustrativos contrastantes como os acima apresentados, Silva e Costenaro (2004) propõem o planejamento estratégico como uma ferramenta oportuna que dá maiores significados ao “atrativo turístico”, transformando-o em “ponto turístico” propondo a integração entre os interesses públicos e privados e combinando a vontade dos agentes de turismo de promover o turismo com o desejo das comunidades locais em ter o turismo. Nessa ótica as autoras definem o planejamento como:

[...] a preparação para a adoção de decisões que antecipem o futuro e definam ações que viabilizem os objetivos que se pretendem alcançar. Isso deve ser feito para que não ocorram impactos indesejados e inesperados, justamente pela falta de planejamento. O ato de planejar deve estar ligado às políticas de desenvolvimento do setor de turismo, envolvendo

empresários, gestores públicos, instituições, turistas e, principalmente, a população residente local (2004, p. 4 -5).

A intervenção do Estado através das políticas públicas que interagem nas atividades turísticas decorre da necessidade de oferecer respostas aos problemas específicos do desenvolvimento, principalmente, a prevenção dos impactos sobre o meio ambiente e as populações. Isso porque a atividade do turismo apesar de ser portadora de vantagens, é essencialmente uma atividade de risco.

O planejamento do setor turístico, por suscitar a presença do Estado no nível de idealização e formulação de políticas, acaba contrariando a visão hegemônica de estado mínimo, em que a intervenção pública tornou-se, como o próprio termo sugere - mínima - apenas para gerenciar crises, argumenta Brandão (2004). Ao contrário, o Estado pode e deve através de suas políticas, construir táticas e estratégias que envolvam o processo de resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, participativas e politizadas (BRANDÃO, 2004). Esse é um dos desafios impostos pela atividade turística, pois em muitos casos, apesar da existência de políticas públicas, o turismo tem seu desenvolvimento marcado pela não incorporação de grandes parcelas da população.

Esta realidade remete ao que Silveira (2002) afirma no tocante à participação da população no planejamento do turismo. O autor alerta para:

[...] a distinção entre participação ampla em todos os estágios do processo de planejamento, implementação e controle de ações de desenvolvimento, e a simples manipulação de recursos humanos para a implementação de projetos, programas ou planos turísticos concebidos de fora e impostos à população de forma mais ou menos autoritária” (2002, p 96-97).

Outras visões do planejamento do turismo ajudam a compreendê-lo de uma forma mais operacional. É o caso de Petrocchi (1998; 2001), que primeiro se debruçou sobre o Plano Maior. Partindo do pressuposto de que o fenômeno turístico, por sua natureza, caracteriza-se por compor-se de um aglomerado de elementos (transporte, hospedagem, alimentação, entretenimento, etc.), que se estruturam em torno dos recursos naturais ou histórico-culturais. O autor propõe o conceito de pólos turísticos como recurso metodológico para o desenvolvimento de processos de planejamento turístico, fundamentado na noção de “cluster” de Porter (1990, *apud* PETROCCHI, 2001, p. 38) que o conceitua como “aglomerados de indústrias e instituições que mantêm ligações particularmente fortes entre si, tanto horizontais quanto verticalmente [...]” (Porter, 1999), constituindo-se uma forma mais ampla de atuação em rede (PETROCCHI, 2001, p. 38).

Os conceitos tradicionais de pólos de crescimento estão associados ao planejamento centralizado “de cima para baixo” à lógica “introvertida” do funcionamento dos aglomerados (AMARAL FILHO, 2001). Esses elementos foram recebendo severas críticas principalmente por não terem capacidade de se adaptarem aos novos paradigmas produtivos e organizacionais (op.cit). Estes por sua vez, estão identificados, conforme analisa o autor, com as ações descentralizadas das empresas e das instituições públicas, implicando num forte processo de reciprocidade entre os mesmos, numa relação de concorrência e cooperação entre as empresas, e com uma lógica de funcionamento “extrovertida” embora com raízes mais profundas com o território que acolhe tal aglomeração. Como explica o autor, “não se trata mais de um aglomerado passivo de empresas, mais de um coletivo ativo de agentes públicos e privados atuando com um mesmo interesse, o de manter a dinâmica e a sustentabilidade do sistema produtivo local” (op.cit, p. 360).

Assim revela-se o surgimento de uma rede de empresas e instituições na estruturação do Pólo de Turismo de São Luis, capital do estado (MOURA, 2006), mas que se desenvolve fora do contexto do Plano Maior.

### 3.2. Marcos regulatórios e institucionais do planejamento do turismo no Brasil e o Plano Maior

De acordo com dados de 2005 do Ministério do Turismo, a atividade turística movimentada no mundo cerca de 700 milhões de turistas/ano, sendo que o Brasil recebe aproximadamente 4 milhões de turistas/ano desse total. Este é o setor que mais contribui para a economia mundial, constituindo-se numa grandiosa indústria em termos de produção bruta.

Um fluxo de visitantes dessa ordem requer um planejamento da atividade turística e sua inserção no conjunto das políticas públicas onde as políticas ambientais devem ocupar um lugar de destaque, devidamente estruturadas e articuladas de modo a assegurar os canais para o estabelecimento de um turismo integrado e em condições de desenvolver-se da forma menos agressiva possível ao meio ambiente, reunindo assim, alguns requisitos para promover o desenvolvimento local. Essa integração pode ocorrer à medida em que o turismo sirva de estímulo ao desenvolvimento de outras atividades produtivas como o comércio, serviços (rede hoteleira alimentar, a de viagens), entretenimento, produção cultural e artística local, serviços portuários e aeroviários, entre outros.

Além dos fatores que integram as atividades produtivas, o turismo induz o desenvolvimento de setores de infra-estrutura tanto em áreas rurais onde se desenvolve mais o ecoturismo como nas metrópoles. Entre os setores associados ao turismo estão o de saneamento (água e esgotamento sanitário), o de fornecimento de energia, o de transporte e vias de acesso, enfim, setores que, junto com as atividades produtivas acima referidas, podem reverter em benefícios sociais e econômicos principalmente, através da geração de emprego e renda e conseqüentemente, elevando o índice de qualidade de vida nas localidades onde se expande.

No Brasil a implantação de uma política nacional para o turismo inicia-se com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), sob o Decreto Lei nº 55 de 18/11/1966. Desde o seu surgimento, o objetivo da EMBRATUR é de formular, coordenar e executar uma política nacional do turismo que seja voltada para o desenvolvimento econômico do país. No seu artigo 1º, isso fica bem claro quando a Lei define a política nacional de turismo como sendo a “atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, seja originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse pelo desenvolvimento econômico do país” (EMBRATUR, 2005).

Na década de 90 a EMBRATUR passa da categoria de empresa pública para a de autarquia, recebendo o nome de Instituto Brasileiro de Turismo, ficando com a responsabilidade de coordenar e executar a política nacional de turismo. Dois anos depois, a EMBRATUR lança o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), para ser executado no período de 1992 a 1994, considerado como primeiro passo na implantação de uma política nacional de turismo. Entretanto, apesar de contemplar inúmeros programas e planos de abrangência nacional e internacional, o PLANTUR não atingiu suas metas (RODRIGUES, 1996; BENI, 2006).

Conforme explica Rodrigues:

O PLANTUR não expressava uma política clara e consistente. Muito pelo contrário, no estabelecimento das suas metas prioritárias, nos seus programas e subprogramas, observava-se uma nítida falta de coerência e de articulação tanto intra como intersetorial. (...) Os programas são aparentemente estanques, sem coerência interna, além de serem desarticulados com os outros setores da economia (1996, p.151).

Em 1994 o governo federal cria o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) para acelerar o processo de descentralização administrativa voltada ao turismo, promovendo o desenvolvimento do turismo interno, com base nas potencialidades locais (MAGALHÃES, 2002). O PNMT é um programa de desenvolvimento turístico que

prioriza a conscientização das populações locais, canaliza as ações para os municípios, ressalta a importância do turismo como fator econômico que gera emprego e refere-se à garantia de melhoria de qualidade de vida e a preservação dos patrimônios naturais e culturais locais com base no turismo.

Para Magalhães (2002), diretrizes e ferramentas mais setoriais foram difundidas no país, como desdobramentos da política de descentralização do turismo, como por exemplo, a Ecoturismo – Diretrizes para uma Política Nacional; o Manual Indígena de Ecoturismo; o Manual Operacional do Turismo Rural, entre outras. Segundo o autor, para viabilizá-las, era necessário fortalecer o PNMT.

Além destes planos, destaca-se atualmente o Programa de Regionalização do Turismo que pretende acelerar a descentralização da gestão do turismo. Cabendo a esse programa ser instrumento de política pública coordenada e integrada cujos princípios são:

[...] a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e sinergia de decisões (...), compreendendo-se como regionalização a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão e promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística (BENI, 2006, p.30).

Das experiências brasileiras sobre o planejamento do turismo sustentável que se tem acesso aos seus resultados, privilegiou-se o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão, o Plano Maior. De âmbito regional, foi formulado em 1999, através da Sub-Gerência de Turismo, pela empresa de consultoria, de origem espanhola, a *Marketing Systems*. Para o desenvolvimento do referido Plano, o Governo do Estado do Maranhão estabeleceu parcerias com Banco do Nordeste através do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/NE e do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo – PROECOTUR, além de empresas privadas, prefeituras e outros agentes locais (MARANHÃO, 2000).

A empresa contratada realizou um estudo que forneceu uma radiografia geral dos atrativos turísticos do Estado do Maranhão, detectando as riquezas do estado nos seus aspectos social, cultural, natural, de infra-estrutura nas cidades e em áreas de mais difícil acesso e mais sensíveis do ponto de vista ambiental. Dessa forma, foi possível se ter panorama do potencial do estado para desenvolver um turismo de forma responsável, com a preocupação de compatibilizar o seu desenvolvimento com a preservação dos atrativos naturais e culturais. Assim, o Plano Maior passa a dividir o estado em diversos pólos de interesse turístico (MARANHÃO, 2000). Nessa divisão, o Município de Cururupu, passou a fazer parte do Pólo Turístico Floresta dos Guarás, sendo eleito “o portão de entrada” do Pólo Turístico. O Pólo prevê a maior gama de benefícios para o Município de Cururupu por possuir potencialidades únicas e por estar todo o seu território dentro de uma Área de Proteção Ambiental (APA).

Como parte de políticas que visam estimular o turismo na escala regional, identificou-se o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR, que foi criado com o objetivo de promover o turismo ecológico nos pólos turísticos da Amazônia Brasileira. O PROECOTUR celebrou convênio com o Estado do Maranhão em 1999, propondo uma obra de infra-estrutura, que é a abertura e pavimentação de estrada que beneficia o acesso para o Município de Cururupu, sede do Pólo Floresta dos Guarás, em estudo. Mas é somente em 2003 ocorre a criação do Plano Nacional do Turismo (PNT), com o intuito de integrar e coordenar os programas já existentes e determinar objetivos estratégicos bem definidos com ênfase no desenvolvimento regional (EMBRATUR, 2005).

### **3.3. Viabilidade de um planejamento do turismo integrado**

A evolução das políticas voltadas para o turismo no Brasil, que acima tentamos sintetizar, explica em grande parte, a trajetória do Plano Maior, que foi elaborado para atingir

determinados objetivos até o ano de 2010, mas que vem sofrendo entraves e desvio nas suas metas. Esse desvio de metas, evidenciado na análise do Plano, reflete algumas dificuldades na gestão do planejamento das políticas para o setor de turismo no país. Uma delas é a sua desarticulação com as políticas de outros setores que necessariamente estão interligadas com o turismo. Além dessa questão, Fraga (2003) ressalta que não se pode hoje pensar estrategicamente ao definir políticas públicas, ignorando o paradigma da sustentabilidade. Assim como Fraga, diversos outros autores que se preocupam com a gestão pública do turismo sustentável acreditam que o setor público tem o potencial de disciplinar o desenvolvimento turístico, gerar divisa, empregos e outros benefícios, mas também reconhecem que o turismo mesmo sob a égide do poder público pode agredir o meio ambiente e dissipar culturas.

É o caso de Oliveira que alerta para os impactos negativos do turismo:

O turismo pode gerar uma série de impactos negativos no meio ambiente e na cultura local, ameaçando a indústria turística local a médio e longo prazo. Com isso, para ter sucesso a longo prazo, a atividade turística em uma região (...) depende fundamentalmente da preservação dos seus recursos naturais. O mesmo meio ambiente espetacular que atrai turistas e investimentos, gerando assim desenvolvimento econômico, pode ser destruído pela atividade turística e, conseqüentemente, essa perda da qualidade ambiental pode destruir a própria atividade turística (2004, p. 23).

Há uma corrente do planejamento herdada dos anos 70, ainda defendida por alguns autores, cujo foco é o planejamento de natureza tecnicista. Essa vertente pressupõe que profissionais capacitados tecnicamente, podem conduzir a implementação de políticas para que sejam bem sucedidas. Como esclarece Oliveira (2005), ainda hoje no Brasil, principalmente na esfera federal, o planejamento é visto como uma ferramenta quase que estritamente tecnicista controlada por economistas e burocratas.

Outros, orientados por uma visão sistêmica, propõem políticas de planejamento do turismo baseadas nessa visão, que supõe facilitar a implementação de políticas para o setor. O autor Beni (2001) representa essa corrente já tendo acumulado experiência nesse campo. Ele propõe um modelo de planejamento integrado do desenvolvimento turístico, baseado nos seus estudos sobre a inserção do turismo na teoria de sistemas.

O autor desenvolve trabalhos relacionados ao sistema de turismo (SISTUR), definindo-o como um conjunto de partes que integram um todo, de modo a atingir um determinado fim de acordo com um plano ou princípio. A idéia de SISTUR é:

Organizar o plano de estudo da atividade de turismo, levando em consideração a necessidade, há muito demonstrada nas obras teóricas e pesquisas publicadas em diversos países, de fundamentar hipóteses de trabalho, justificar posturas e princípios científicos, aperfeiçoar e padronizar conceitos e definições, e consolidar condutas de investigação para instrumentar análises e ampliar a pesquisa, com a conseqüente descoberta e desenvolvimento de novas áreas de conhecimento em turismo (2001, p.45).

O SISTUR é formado por conjuntos de subsistemas: o das relações ambientais, o da organização estrutural e das ações operacionais. É neste último que se localizam: o subsistema ecológico, o econômico, o social e cultural, o da superestrutura, o da infra-estrutura, do mercado, da oferta, da demanda, de produção, de distribuição e o de consumo. Todos formando uma “teia de aranha”, pois a conectividade entre todos é de extrema importância, segundo o autor, para que o processo chamado “turismo” venha fluir de acordo com o programado (BENI, 2001).

Através da fundamentação teórico-documental até então desenvolvido neste estudo buscou-se entender as interpretações sobre as potencialidades e entraves ao planejamento numa escala nacional para que nos tópicos subseqüentes perceba-se como isso se reflete nas dificuldades para implantação do Plano Maior numa escala local. Pretendeu-se também, com este referencial, promover a compreensão das limitações encontradas para se implantar um

plano de turismo sustentável nos moldes em que foi concebido, pois a falta de estratégia adequada de planejamento pode se constituir barreira ao desenvolvimento.

#### **4. O Plano Maior**

##### **4.1 Maranhão: um estado a descobrir**

O Maranhão faz parte da região Nordeste do Brasil e está localizado em uma área de transição entre a Amazônia, Cerrado e Caatinga, portanto, sua riqueza natural é abundante no sentido da diversidade do seu ecossistema.

Atualmente, o estado possui 217 municípios, totalizando uma população de 6 milhões de habitantes, sendo a capital, São Luís, com quase 1 milhão de habitantes (IBGE, 2007).

A economia está relacionada principalmente a agricultura, pecuária, comércio (serviços), indústria e turismo.

Dentre as belezas naturais o Maranhão possui o segundo maior litoral do Brasil, o que lhe confere atrativos como Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Delta do Parnaíba (75% pertence a este estado, e os 25% ao estado do Piauí), Baía de São Marcos (onde situa-se a ilha de São Luís), a Área de Proteção Ambiental das Reentrâncias Maranhenses (maior concentração de mangues do Brasil), o Parque Estadual do Parcel de Manoel Luís (maior banco de corais da América Latina) e a expressiva Reserva Biológica do Gurupi (MARANHÃO, 2007).

No seu interior é possível conhecer o Parque Nacional das Chapada das Mesas, a Área de Proteção Ambiental da Baixada Maranhense e o Parque Estadual do Mirador. Nas questões culturais, o Maranhão é conhecido pelas manifestações do bumba-meu-boi, cacuriá, dança portuguesa, tambor-de-crioula, tambor-de-mina (patrimônio imaterial) e uma culinária que apresenta principalmente influência indígena e africana (MARANHÃO, 2007).

##### **4.2 Características, abrangência e projetos**

Os objetivos do Plano referem-se ao desenvolvimento turístico sustentável que por sua vez, está calcado em quatro pilares: (i) turista satisfeito; (ii) retorno dos investimentos; (iii) mínimos impactos culturais e ambientais negativos e (iv) cidadão satisfeito. No Plano Maior destacam-se as seguintes metas: alcançar um nível de qualidade turística coerente com a liderança desejada (em números de turistas), conscientizar a sociedade quanto aos benefícios sociais do turismo de qualidade, criar uma imagem turística do Maranhão e aumentar o fluxo turístico. O retorno das metas do Plano Maior para o ano de 2010 é atrair 1.500.000 turistas nacionais e 500.000 de turistas estrangeiros para o estado como um todo, gerando uma receita direta de US\$ 1,05 bilhões/ano (MARANHÃO, 2000).

Examinando-se as metas para o desenvolvimento sustentável no Plano Maior, identifica-se que estas estão voltadas para o crescimento de “receita e fluxo” a ser gerado com a atividade do turismo no Maranhão. Os objetivos do Plano têm um alcance mais abrangente permitindo-se avaliar a sua viabilidade e a compreensão de dois vértices para os quais apontam o Plano Maior: o retorno do investimento e o alacre da comunidade anfitriã e visitante. A criação dos macroprogramas é vista no Plano como a base para alcançar metas e objetivos, o que será visto adiante.

A forma encontrada para obter os resultados almejados dos objetivos e metas foi à divisão do Plano em três fases: Fase I: Diagnóstico e Estratégia de Desenvolvimento (realização de maio a outubro de 1999), Fase II: Plano Operacional (realização de outubro de 1999 até janeiro de 2000) e Fase III: Implantação (a partir de janeiro de 2000). O prazo para o término do cronograma de ações, projetos, programas do Plano está previsto para o ano de 2010.

A Fase I teve por objetivo obter uma radiografia geral dos atrativos turísticos do Estado do Maranhão, detectando os seus potenciais, seus aspectos sociais, culturais, urbanos, naturais e a infra-estrutura que podem ser explorados no turismo. Para alcançar esse objetivo,

foram realizadas pesquisas fora e dentro do estado. Com o público de fora do estado, a Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (GEPLAN) do Estado do Maranhão envolveu agências e operadoras existentes no Brasil. Foi realizado um inventário dos atrativos existentes no estado, chegando-se a catalogar cerca de 150 recursos turísticos. Pesquisa voltada para dentro do estado foi também realizada pela empresa *Marketing Systems* com turistas que estavam visitando o estado, para buscar opiniões dos mesmos sobre os atrativos naturais e culturais e a infra-estrutura existente. Mediante estas pesquisas foram registrados dados, informações, opiniões, impressões que possibilitaram o conhecimento da realidade do turismo no estado. Em seguida, foram constituídas Comissões Consultivas com todos os setores envolvidos com o *trade* do turismo no estado, onde participaram 120 pessoas que participaram na formulação de um relatório sobre os resultados da aplicação da matriz *S.O.W.T.* (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) dentro e fora no estado. Entre os principais pontos fortes destacaram-se os recursos naturais (ecossistemas) preservados e culturais como a gastronomia e as manifestações artísticas regionais; novos aeroportos (apesar de poucas ofertas de vôo) e a tradição do transporte marítimo e fluvial; o potencial de geração de emprego e facilidade de investimentos que podem ser gerados pela política de gestão de pólos e a facilidade de conexão com o sul do Brasil. Como pontos fracos, identificaram-se a inexistência de uma estratégia integrada entre gestão dos pólos e as políticas públicas locais, a falta de políticas que integrem o Nordeste com a Região Amazônica, o abandono do patrimônio histórico e a precária infra-estrutura, a falta de consciência da importância do turismo e o desconhecimento sobre o Estado do Maranhão.

A fase II está caracterizada pelo Plano Operacional, que é dividido em Macroprogramas (Desenvolvimento, Marketing, Maior Qualidade, Sensibilização da Sociedade e Comunicação). Em cada macroprograma houve um detalhamento da situação atual, verificando-se as necessidades para uma melhor aplicação do Plano Maior no Maranhão.

O Macroprograma de Desenvolvimento é o que mais interessa a esta pesquisa pela sua abrangência e por isso tornou-se necessário o seu enquadramento teórico-empírico, sem desconsiderar a importância dos outros Macroprogramas. Este Macroprograma considera que, para que haja o crescimento turístico do Estado do Maranhão, é necessário o desenvolvimento integrado dos aspectos econômicos, sociais, urbanos e a preservação dos recursos naturais. Visa promover um crescimento equilibrado dos produtos turísticos, gerar ofertas compatíveis com a infra-estrutura a ser implantada e fomentar um desenvolvimento turístico sustentável, orientado por normas e regulamentos previamente estabelecidos.

O referido Macroprograma é constituído por cinco programas e doze subprogramas básicos que estão ligados a ações específicas a serem implantadas de acordo com a necessidade de cada lugar. Os programas cobrem os setores de (i) infra-estrutura (saneamento básico, acessibilidade, telefonia e energia e cenografia urbana), (ii) planejamento (plano diretor, regulamentação ambiental, desenvolvimento de projeto e pesquisa), (iii) formação; (iv) reestruturação de produtos (equipamentos e serviços e recursos turísticos), (v) estruturação de novos produtos (equipamentos e serviços e recursos turísticos).

Para a aplicação das ações do respectivo Macroprograma foi necessário criar pólos de interesse turístico a partir dos resultados das pesquisas realizadas, cujos nomes vieram configurar as características naturais e culturais próprias já consagradas no turismo de cada região. Cada pólo turístico abrange uma Área de Preservação Ambiental (APA) ou um Parque Nacional (PN), com exceção de São Luís que é Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO.

Dos cinco pólos turísticos do Maranhão, quatro estão relacionados ao meio ambiente e um ao meio cultural e histórico. Assim temos:

1. No Pólo da Floresta dos Guarás, a APA das Reentrâncias Maranhenses;

2. No Pólo dos Lençóis Maranhenses, o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses;
3. No Pólo da Chapada das Mesas, o Parque Nacional da Chapada das Mesas;
4. No Pólo do Delta das Américas, o Delta do Parnaíba;
5. No Pólo de São Luís, os municípios de Ancântara, Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e a própria cidade de São Luis (MOURA, 2006).

Resultados de pesquisa realizada na fase I do Plano Maior constataram que a população maranhense desconhece de um modo geral as riquezas naturais e culturais como a própria história do estado e das regiões dos Pólos. O Macroprograma de Sensibilização tenta suprir essa lacuna com ações de mobilização das pessoas nas diversas regiões do país, com temas relacionados ao turismo, à preservação ambiental e à importância do patrimônio histórico-cultural do estado.

A pesquisa empírica permitiu revelar que apesar de grande atraso no cronograma do Plano, as reduzidas ações até então executadas têm atraído curiosidade de residentes e visitantes resultando na “descoberta” de Pólos integrantes do Plano.

Outro aspecto registrado na análise do Plano Maior, é a sua desvinculação operacional do Programa de Regionalização do Turismo do Ministério de Turismo.

A pesquisa confirma a crítica do autor Beni (2006), que argumenta que a “roteirização regionalizada” que vem substituindo o Programa de Regionalização do Turismo na condução dos Pólos Turísticos não gera o estabelecimento e a consolidação do turismo como instrumento de desenvolvimento local e regional.

Pela existência de uma teia de atores regionais detectada no estudo e com futuras políticas de apoio à implementação de ações prioritárias do Macroprograma de Desenvolvimento, seria possível vislumbrar um processo de “pré-clusterização” no setor de turismo do Maranhão, legitimado por um Plano Diretor que viesse ajudar na construção de cenários de articulação da produção, de identificação e de integração dos atores sociais e agentes institucionais, estimulando políticas empresariais públicas e privadas. Dessa forma é possível que o Plano Maior venha contribuir para um maior equilíbrio intra e inter-regional desde que clusterização dos seus Pólos Turísticos implique na formação de uma rede de empresas com vantagens comparativa e competitiva, rede esta interconectada com as políticas públicas na forma de um arranjo interorganizacional.

#### **4.3 Participação de agentes, gestores e atores locais**

O Plano Maior refere-se à formação de elos entre os agentes públicos e privados e outros grupos de interesse atuantes na região do Pólo Turístico; explica a capacidade do setor público - em particular de órgãos do governo estadual - de coordenar as suas ações; enfatiza a responsabilidade do poder público pela implantação e monitoramento dos macroprogramas e de seus recursos financeiros.

Explicando a importância de envolver o poder público no sucesso de longo prazo da gestão do turismo, registramos a contribuição de Barbosa e Zamot:

O turismo é apresentado hoje como setor capaz de promover a aceleração econômica e o incremento das áreas social, cultural e ambiental. No entanto, a opção pelo desenvolvimento e a regulamentação por meio do turismo é mais complexa do que parece, pois, além de ser uma atividade multisetorial, traz, com seu desenvolvimento diversos impactos positivos e negativos, necessitando, assim, de políticas públicas eficazes para que se sustente ao longo do tempo (BARBOSA & ZAMOT, 2004, p. 89).

Os autores também chamam atenção para outros aspectos do planejamento que a pesquisa não identifica no Plano Maior. Trata-se do monitoramento no planejamento do turismo para que as ações não se distanciem dos objetivos e metas desejadas e a participação dos *stakeholders* no desenvolvimento do turismo (BARBOSA & ZAMOT, 2004).

As principais ações previstas do Plano Maior especificamente para o Município de Cururupu, “porta de entrada” do Pólo são diversas: programas de saneamento básico, centro de interpretação da natureza, melhoria do porto, limpeza pública, Plano Diretor do Município, criação de áreas de interesse turístico, Zoneamento Ecológico-Econômico das APA das Reentrâncias Maranhenses, vigilância e fiscalização ambiental, desenvolvimento de produtos de ecoturismo, oficinas de treinamento ambiental, eco-pousadas, mercado das embarcações e restaurantes de pescadores.

Explica a Secretária Municipal de Turismo de Cururupu,

*Os primeiros passos no sentido de mobilizar a população local começaram a ser dados com a realização em 2003, do Primeiro Fórum Meio Ambiente, Trabalho, Progresso e Cidadania, na sede do município de Cururupu, que abriu o debate sobre o papel dos agentes públicos, privados e entidades não-governamentais no processo do desenvolvimento do município (entrevista concedida à pesquisa em junho de 2004).*

Na avaliação desta secretária, atividades como estas devem estar respaldadas no processo de cooperação entre os envolvidos, além de envolver efetivamente a comunidade nos projetos discutidos.

Depoimentos de pescadores revelam pouco conhecimento da idéia de se desenvolver o turismo na região, demonstram não saberem do seu papel no processo da atividade turística, além de não terem expectativas quanto ao futuro da sua atividade econômica, com a chegada do turismo.

Já um residente local expressou conhecimento sobre o potencial turístico do município, reforçando a necessidade de explorar a riqueza natural e cultural da região para o desenvolvimento do turismo.

Na opinião de Silva e Costenaro, é preciso envolver os agentes locais, mostrando as implicações do turismo, através de um processo de conscientização e valorização. Eles explicam:

*Uma estratégia importante é a conscientização da população local, acerca dos benefícios sócio-econômicos, patrimônio histórico, artístico e cultural. Concomitante à conscientização dos empresários, a formação da mão-de-obra qualificada é essencial. Treinar e desenvolver as pessoas para que elas possam dar informações sobre o produto turístico da região, conscientizá-los de sua importância no processo da promoção turística. (2004, p. 10)*

Empresário do ramo gastronômico entrevistado para esse estudo explica “estamos no município há mais de 12 anos, somos pioneiros e acreditamos no turismo como fator de desenvolvimento para a região e na parceria com o município para atrair mais visitantes” (entrevista concedida à pesquisa em dezembro de 2005).

A Secretária Municipal de Turismo, quando perguntada sobre o papel do Plano Diretor do Município no sentido de ordenar e alavancar o turismo, explica: “as reuniões estão adiantadas e esperamos concluí-lo no primeiro semestre de 2006”. Ela enfatiza:

*Cabe ao governo a responsabilidade pela política, planejamento e pesquisa, oferta de infra-estrutura básica, desenvolvimento de atrativos turísticos, fixação e fiscalização de padrões para serviços e instalações, regulamentação e fiscalização do uso da terra e da proteção ambiental, determinação de padrões para a educação e o treinamento para o turismo. Além disso, deverá manter a segurança e a saúde públicas e, desenvolver ações de marketing das destinações turísticas. O setor privado é responsável pela oferta de hospedagem, operações de viagem, passeios e outros empreendimentos turísticos comerciais, atrativos turísticos e atividades de marketing relacionadas a estas ofertas. Portanto é essencial o compromisso político, tanto do setor público como do privado, pelo desenvolvimento do turismo, de um modo planejado e sustentável (entrevista concedida à pesquisa realizada em junho de 2005).*

Entrevista realizada com representante de Organização Não Governamental (ONG) local revelou a falta de integração e iniciativa dos órgãos públicos e privados, comunidade e de outras entidades não-governamentais para executarem ações periféricas de suporte ao Plano Maior para que Cururupu ofereça estrutura mínima que venha acrescentar às previstas no Plano Maior.

Este distanciamento entre o setor público e o privado, não consolida o previsto pelo Plano que enfatiza o investimento do setor privado nos pólos turísticos. As parcerias público-privada (PPP) poderiam ser uma fonte de contribuição para o desenvolvimento turístico nos pólos, contribuindo assim para o alcance dos objetivos e metas do Plano.

O papel de entidades não-governamentais na região foi registrado na visita a campo como relevante no sentido do potencial de utilização de instrumentos que garantam preservação e conservação das potencialidades naturais e culturais, além da capacidade de pressão junto a entidades governamentais e privadas no sentido de gerar ganhos sociais e econômicos de forma mais justa e sustentável nos municípios abrangentes. Registrou-se também que, discutindo-se os principais problemas relacionados ao turismo com os segmentos locais pode se tornar um estímulo para a abertura de canais de comunicação com os agentes públicos e na busca de soluções conjuntas.

#### **4.4 O Plano Maior e os mecanismos de controle ambiental em suas áreas protegidas**

As Áreas de Proteção Ambiental fazem parte da categoria de Grupos de Unidades de Uso Sustentável, podendo ocorrer atividades turísticas nessas áreas. Na maioria das APAs até hoje criadas no país, não há investimento público, o que vem comprometendo a qualidade das unidades e a interação com o público.

Ainda assim, inúmeras dessas áreas estão sendo transformadas em produtos turísticos, como no caso em estudo. As Áreas de Proteção Ambiental estão condicionadas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, que é o conjunto de áreas de preservação (federal, estadual e municipal) do Brasil. Sua criação ocorreu através do projeto de Lei nº 2892 de 1992, mas somente em 2000 o mesmo foi aprovado e teve sua primeira normatização (COSTA, 2002).

Kelecom e Bernardo (2004) fazem uma análise crítica do SNUC enfocando os seus aspectos positivos e negativos, sendo os positivos relacionados à aplicação dos recursos provenientes da cobrança de taxa de visitação nas próprias unidades de conservação e a criação de outros mecanismos financeiros. Os negativos estão voltados para a emissão dos recursos obtidos para o tesouro nacional, apesar da previsão da lei de que os recursos deveriam permanecer nas unidades.

No turismo, existem planos específicos para unidades de proteção ambiental. Os planos devem representar as aspirações futuras e as condições de como proteger, além da eficiência e do equilíbrio na trajetória a ser direcionada para o futuro. O Plano deve detalhar, baseado na legislação vigente, nesse caso nas diretrizes do SNUC, os objetivos do desenvolvimento turístico na região e especificar o gerenciamento das ações, das receitas, financiamentos e o zoneamento necessário para atingir as metas desejáveis. O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) é uma ferramenta de planejamento, que se traduz na sistematização da informação, integrada a uma base geográfica seja ela bacia hidrográfica, município, cidade ou região, desde que essa sistematização permita identificar e classificar o território segundo as suas potencialidades e vulnerabilidades, possibilitando o planejamento do uso e a gestão dos recursos naturais (BRASIL, 2003).

Steinberger & Romero explicam:

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento de planejamento do ordenamento territorial que vem sendo elaborado em algumas regiões prioritárias de determinadas macro-regiões do Brasil, especialmente na Amazônia. (2000, p.1)

A criação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Pólo Turístico Floresta dos Guarás ocorreu na década de 90 englobando vários municípios integrantes do Pólo: de Cururupu, Mirinzal, Central do Maranhão, Guimarães, Cedral, Porto Rico, Serrano do Maranhão, Apicum-Açu e Bacuri. O ZEE-MA tem como objetivos orientar o processo de uso e ocupação da terra alvo da implantação de programas de desenvolvimento; elaborar macro diagnóstico e macro zoneamento; envolver a comunidade local no processo de educação ambiental a partir da valorização do meio em que residem; envolver órgãos governamentais e não-governamentais para atuar de forma participativa, responsável e construtiva. Por ordenar o uso do solo para fins de utilização e manejo dos recursos naturais existentes, o zoneamento acaba desempenhando um papel importante como ferramenta gerencial para garantir o cumprimento da função das APAs. Os empreendimentos turísticos e as ações do ZEE são de responsabilidade da União, do Estado e do Município, iniciativa privada e comunidade local, já que o turismo envolve todos estes agentes. A cooperação, portanto, tem uma função importante entre os agentes e deve auxiliar para promover o turismo sustentável em áreas que demandam cuidados especiais.

### 5. Considerações finais

Como visto, o Brasil seguiu uma trajetória nas políticas e planejamento turístico primeiramente de forma centralizada seguido de um arcabouço institucional que viabilizou a descentralização do turismo.

A análise do Plano Maior evidencia que este não conseguiu atrair a participação efetiva dos agentes atuantes no Pólo Floresta dos Guarás como idealizado pelo Plano. Uma das falhas do planejamento integrado tal como vem se desenvolvendo no Pólo estudado é a ausência das comunidades nas esferas de planejamento e de decisão. Nesse aspecto verificou-se um descompasso entre os postulados do Plano Maior com os rumos com que o turismo vem seguindo em Cururupu, devido em parte à forma com que o Plano foi idealizado. Esta realidade remete ao que Silveira (2002) chamou atenção no tocante à ausência de participação de agentes sociais locais no planejamento do turismo.

Como indicou a Secretária Municipal de Turismo em entrevista, os primeiros passos para a mobilização dos agentes sociais locais começaram a ser dados, mas somente anos depois quando a formulação do Plano Maior já estava consolidada. Assim, a precária participação da população acompanha o descompasso do cronograma do Plano.

Dados recentes de agência responsável pelo Plano Maior no estado confirmam que a maioria das ações e macroprogramas do Plano Maior estão estagnadas ou desencontradas do seu cronograma, devido às descontinuidades causadas por “rupturas” políticas das gestões governamentais. Ações isoladas de *marketing* vêm sendo executadas, assim como o Zoneamento Ecológico-Econômico que possibilitou o mapeamento das áreas que seriam destinadas ao turismo e as áreas a serem utilizadas para pesquisas de flora e fauna da região e para preservação.

Embora não tenha sido objeto de análise deste trabalho a abordagem do desenvolvimento endógeno, e nem a identificação de *cluster* de turismo na região em estudo, suas reflexões contribuíram para a constatação de que o Plano Maior, nos moldes em que foi concebido, tornou-se carente de qualidades que o torne um instrumento de dinamização dos seus Pólos de atração turística.

Dependendo das condições para a dinamização de pólos de desenvolvimento na forma de *clusters*, o segmento turismo tem o potencial para desenvolver características que se aproximam do paradigma de desenvolvimento endógeno sustentado na medida em que consegue reunir vários elementos importantes para o desenvolvimento local ou regional. O autor Amaral Filho identifica algumas dessas características: (i) forças sócio-econômicas, institucionais e culturais locais; (ii) grande número de pequenas e médias empresas locais

ramificadas por diversos setores e sub-setores; (iii) indústria limpa; (iv) globalização da economia local, através do fluxo de valores e informações nacionais e estrangeiras, sem que essa globalização crie um efeito “*trade-off*” em relação ao crescimento da economia local, pelo contrário (AMARAL FILHO, 2001, P.361). Outra vantagem apontada pelo autor é aquela de “possibilitar a transformação de “fatores dados” em “fatores dinâmicos”, diminuindo, em muito, os custos de criação e implantação que envolve qualquer projeto novo de desenvolvimento” (ibd.).

Portanto, o Plano Maior apresenta expressiva fragilidade como instrumento de desenvolvimento do turismo configurando-se até o momento como incapaz de promover projetos estruturantes de caráter econômico-social, envolvendo efetivamente uma cadeia de atores e atividades interligadas.

### Referências Bibliográficas

AMARAL FILHO, J. A. A endogenização das estratégias de desenvolvimento regional e local In: **Anais do IX Encontro Nacional de Planejamento Urbano e Regional – ENAPUR: Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço**. Rio de Janeiro, 28 de maio a 1 de junho de 2001, p.350-365.

BARBOSA, Luiz G. M.; ZAMOT, Fuad S. Políticas públicas para o desenvolvimento do turismo: o caso do município de Rio das Ostras. In: BARBOSA, Luiz G. M.; ZOUAIN, Deborah, M. (orgs.). **Gestão em turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas**. São Paulo: Aleph, 2004, cap. 5.

BENI, Mário. **Análise estrutural do turismo**. 4. ed. rev. São Paulo: SENAC, 2001.

\_\_\_\_\_. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BRANDÃO, C. A. **Experiências e políticas de desenvolvimento regional**. Curitiba: IPARDES, 2004.

BRASIL. Decreto nº 0-003, de 2 de junho de 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 de jun. 2004. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 09 jun. 2005.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Zoneamento ecológico-econômico da Floresta dos Guarás no Maranhão**. Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)> Acesso em 08 jun. 2003.

COSTA, Patrícia Côrtes. **Unidades de conservação: matéria-prima do ecoturismo**. São Paulo: Aleph, 2002.

CUNHA da, Kindl Sieglinde & CUNHA da, João Carlos. Modelo Sistêmico para Avaliação do Impacto do Turismo no Desenvolvimento Local. In: **Anais do XXIX EnANPAD – 18-21 de setembro**, Brasília, DF, 2005.

DIAS, Reinaldo. **Turismo sustentável e meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003.

EMBRATUR. Disponível em <<http://www.embratur.gov.br>> Acesso em 11 de outubro de 2005.

FERNANDES, Luciane Alves; GOMES, José Mário M. **Relatórios de pesquisa nas ciências sociais: características e modalidades de investigação**. Disponível em <<http://www.ufrgs.br>>. Acesso em: 25 nov. 2005.

FERNANDES, Lydia. **Área de proteção ambiental**. Disponível em: <[www.ufba.br](http://www.ufba.br)>. Acesso em: 8 out. 2003.

FERREIRA, Elisabete Darcy; POMPEIA, Silvia Maria. **Turismo sustentável: perspectivas**. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br>>. Acesso em 5 abr. 2005.

FRAGA, Margarida. **Turismo e desenvolvimento sustentável: referências e reflexões**. Disponível em: <<http://www.embratur.gov.br>>. Acesso em: 8 de maio de 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2.ed. Atlas: São Paulo, 1989, 208 p.

- KELECOM, Alphonse ; BERNARDO, Christianne. Análise crítica da lei do sistema nacional de unidades de conservação da natureza. In: **1º Congresso Acadêmico sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 1, 2004, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- MAGALHÃES, Cláudia Freitas. **Diretrizes para o turismo sustentável em municípios**. São Paulo: Roca, 2002.
- MARANHÃO. Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão: Plano Maior**. São Luís, 2000.
- MOURA, João Gonsalo de. Potencialidades comparativas inexploradas no arranjo produtivo turístico de São Luis. In: LASTRES e CASSIOLATO (orgs.) **Estratégias para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006, p. 211-228.
- OLIVEIRA, Anelize M. de; MARINHO, Marcelo. Comunidade Quilombola de Furnas do Dionísio: manifestações culturais, turismo e desenvolvimento local. **Caderno Virtual de Turismo**. FAPERJ: Rio de Janeiro, n. 15, p. 30-37, mar. 2005.
- OLIVEIRA, José A. Puppim. de. A variável sócio-ambiental nos processos de planejamento do setor turístico. In: BARBOSA, Luiz G. M.; ZOUAIN, Deborah M. (orgs.) **Gestão do turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas**. São Paulo: Aleph, 2004, cap. 1.
- OLIVEIRA, Jose A. Puppim. Repensando Políticas Públicas: Por que frequentemente falhamos no planejamento? In: **XXIX Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração**, 18-21 de setembro, 2005, Curitiba. **Anais**. Brasília: ANPAD, 2005.
- OMT - **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Organização Mundial do Turismo. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Turismo y Desarrollo Local Sostenible: elemento para um debate**. In: Noticias Delnet – Centro Internacional de Formacion de la OIT. N.24. Disponível em: <http://www.world-tourism.org/>, 2004.
- PETROCCHI, Mário. **Gestão de pólos turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Turismo: planejamento e gestão**. São Paulo: Futura, 1998.
- PORTER, Michael. **Competição. Estratégias competitivas essenciais**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- RODRIGUES, Adyr, B. (org.). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- RUSCHMANN, Doris. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. 11 ed. Campinas: Papirus, 1997.
- SAVIOLO, Simone. Bonito. In: **Caderno Virtual de Turismo**. FAPERJ: Rio de Janeiro. Acesso em 07 de Agosto de 2006.
- SILVA, Jussara M.; COSTENARO, Alessandra. Planejamento estratégico: um recurso para o desenvolvimento do turismo municipal. In: **XXVIII Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração**, 28, 2004, Curitiba. **Anais**. Curitiba: ANPAD, 2004.
- SILVEIRA, Marcos A. Tarlombani da. Planejamento territorial de dinâmica local. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (org.). **Turismo e desenvolvimento local**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- STEINBERGER, Marília ; ROMERO, Marta B. Reflexões preliminares sobre as dimensões demográficas urbanas do zoneamento ecológico-econômico. In: **XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP**, 12, 2000. Caxambu - MG. **Anais**. Caxambu: Unicamp, 2000.
- VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7ª ed. Atlas: São Paulo, 2006.